

Crisis, educación y desigualdad: una cuestión de paradojas

Xavier Bonal¹

Introducción

Una constante de los discursos públicos cuando se acercan los comicios electorales es la centralidad que adquiere la educación como prioridad de la agenda política. La expresión máxima de esta prioridad llegó a finales de los años noventa, cuando el entonces candidato a primer ministro inglés, Tony Blair, lanzó el eslogan "*Education, education, education*", símbolo del supuesto protagonismo que la educación debía adquirir en su agenda. Desde entonces, este efecto se ha multiplicado entre la clase política, que recuerda la importancia de la inversión educativa en periodos pre-electorales con la misma contundencia con la que desaparece después del discurso y de la estadística del gasto público.

Los beneficios por apostar fuerte por la educación desde un punto de vista discursivo son muchos. La educación, desde la segunda mitad del siglo XX, se ha convertido en la institución que mejor simboliza el paso de una sociedad de estatus adscrito a una sociedad de estatus adquirido, o lo que es lo mismo, la posibilidad de que los individuos accedan a su posición social en base a sus méritos y no por herencia de clase. La educación es también motor de productividad laboral, de innovación y por tanto, de crecimiento económico, y puede constituirse así en la "gran esperanza blanca" de la riqueza y el bienestar nacional. La educación es también fuente de cohesión social y la institución capaz de contener el conflicto social potencial que se deriva de las desigualdades económicas o de las desigualdades raciales en cualquier sociedad (Robertson y Dale, 2002). No es sorprendente, pues, que los discursos políticos pongan énfasis en el progreso educativo como recurso atractivo para la ciudadanía, como pilar fundamental de la agenda de política social y de política económica a largo plazo.

¿Por qué pues, nos podríamos preguntar, la inversión educativa sufre tanto en periodos de crisis económica? ¿Por qué, si los beneficios de invertir en educación son tan evidentes, la educación no logra resistir los recortes que acompañan a los periodos de ajuste? La evidencia nos muestra, efectivamente, que la inversión en educación no es un área de intervención pública protegida, y que en periodos de crisis económica sufre recortes visi-

¹ Xavier Bonal, Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona y Special Professor in Education and International Development, University of Amsterdam

bles y con consecuencias evidentes sobre las condiciones de provisión del servicio (Bonal y Verger, 2013). Sólo hay que recordar el efecto que en los años 80 tuvieron las contenciones de gasto público educativo en los países menos desarrollados, cuando el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impusieron los Programas de Ajuste Estructural en las agendas de los países pobres (Reimers, 1997, Carnoy, 1995). Varias investigaciones mostraron los efectos devastadores que estos recortes tuvieron sobre indicadores como el abandono educativo prematuro, el absentismo escolar, la falta de profesorado preparado o la calidad de las escuelas. A pesar de esta evidencia, hoy seguimos siendo testigos de la desprotección de la educación en periodos de crisis, no sólo en los países menos desarrollados, sino también en los países más avanzados.

Por un lado, los recortes de gasto público suelen ser decididos desde instancias de decisión gubernamental que "distribuyen" el esfuerzo de contención entre sectores de manera casi equivalente. La contención en el gasto no depende a menudo del Ministro o Consejero de Educación, sino que es impuesta desde los responsables de Economía y de la Hacienda Pública. Por otra parte, hay que tener en cuenta de que más de un 75% del gasto educativo es gasto corriente, lo que convierte el presupuesto educativo en un presupuesto cautivo. La parte más fácilmente "recortable" del gasto son pues las inversiones en equipamientos, en programas o en servicios de apoyo, aspectos del gasto que pueden condicionar altamente una buena o mala calidad de la educación. Finalmente, a pesar de los beneficios asociados al discurso público, los frutos de la inversión educativa no suelen poderse recoger en el corto plazo, por lo que los sacrificios de la contención pública no implican tampoco unos costes evidentes de manera inmediata. Esto diferencia por ejemplo la inversión pública educativa de la inversión en salud, sector más sensible en el corto plazo a sufrir reducciones de las inversiones.

Pero la paradoja que completa este escenario es que, curiosamente, la presión objetiva sobre el gasto educativo es especialmente fuerte en periodos de crisis. En efecto, por un lado, la crisis económica pone en evidencia la obsolescencia de modelos productivos poco competitivos y con poco valor añadido. El cambio de modelo productivo que se asocia a la salida de la crisis pasa entonces por la inversión en educación, en innovación, en conocimiento, en investigación y desarrollo. España es hoy un escenario visible de este discurso: la crisis económica evidencia las carencias estructurales de una economía poco competitiva, poco basada en el conocimiento y en una producción de bienes y servicios que incorporen mucho valor añadido. Pero la crisis presiona también el gasto educativo desde el punto de vista de la demanda, porque las dificultades para acceder al mercado de trabajo y las situaciones de paro de larga duración aumentan la demanda social para invertir en educación. El caso más plausible de esta relación se manifiesta en nuestro país en la demanda creciente que recientemente ha experimentado la formación profesional, hasta el punto de haber convertido la oferta

existente en claramente insuficiente.² En contextos de crisis, pues, es cuando más transparente es el hecho de que la educación es una inversión necesaria pero no suficiente para coger el ascensor social. La ciudadanía reclama así la sempiterna promesa educativa, que no es otra que la de disponer de oportunidades educativas para la movilidad social.

En la contención del gasto educativo, pues, está en juego no sólo debilitar las bases para un crecimiento económico sostenible que a medio y largo plazo permita abandonar la situación de crisis, sino también la legitimidad democrática que resulta de asegurar que los poderes públicos siguen proporcionando igualdad de oportunidades en los momentos más difíciles. Cuando a los recortes además, acompañan decisiones (u omisiones) políticas que pueden poner en cuestión la cohesión social (especialmente precaria en contextos de crisis), la crisis de legitimación se completa. La educación pública, así, se muestra incapaz de cumplir ninguno de los tres mandatos que tiene asignados en las sociedades democráticas avanzadas: ser motor de crecimiento económico, proveer la igualdad de oportunidades y convertirse en la institución que mejor asegura la cohesión social (Dale 1989).

Crisis y desigualdades educativas

Aunque intuitivamente sea sencillo adivinar que los efectos de la crisis y de la reducción del gasto educativo público son negativos, es importante identificar las direcciones y las intensidades de estos efectos desde el punto de vista de la alteración de las condiciones de acceso, de escolarización y sobre los resultados educativos. Este análisis se encuentra con una limitación evidente, como es la del efecto temporal de la crisis sobre la educación. Dicho de otro modo, muchos de los efectos de los recortes presupuestarios no se proyectan sobre las desigualdades de manera inmediata, sino a medio y largo plazo. Los efectos de la crisis de hoy se dejarán sentir a la educación durante años. A aquellos efectos evidentes e inmediatos -como el incremento del coste de las matrículas universitarias- habrá que añadir un conjunto de efectos que pueden proyectarse sobre los resultados educativos (por ejemplo, por la vía de un cambio en las condiciones de educabilidad del alumnado).

Una segunda consideración a tener en cuenta pasa por distinguir los efectos directos e indirectos de la crisis sobre las desigualdades educativas. Por efectos directos consideramos aquellos que resultan de un cambio en las condiciones de oferta o 'consumo' de la educación. Un descenso en las becas y ayudas al estudio, por ejemplo, tiene un efecto directo sobre las condicio-

² Ver http://www.eldiario.es/sociedad/FP-Educacion-Plazas-Madrid_0_183032001.html

nes de escolarización del alumnado socialmente más desfavorecido. Por efectos indirectos, en cambio, debemos considerar las repercusiones educativas no por efecto de las políticas sectoriales, sino como consecuencia de otras medidas o fenómenos externos a la educación (pero que se proyectan sobre las desigualdades educativas). Un incremento de las situaciones de pobreza familiar, por ejemplo, puede actuar sobre las desigualdades en las condiciones de aprendizaje, o puede aumentar el coste de oportunidad de seguir estudiando cuando se tienen más de dieciséis años y la posibilidad de acceder al mercado laboral (escasa posibilidad a día de hoy).

Estas consideraciones nos indican que la realización de una evaluación precisa y completa de los efectos de la crisis sobre las desigualdades educativas es una tarea compleja. En este artículo nos centraremos sólo en identificar brevemente algunos de los ámbitos de la educación en los que la crisis económica, de forma directa o indirecta, se deja notar provocando un aumento de las desigualdades educativas. Los ámbitos revisados no agotan la agenda de estudio, y sirven tanto de evidencias como de hipótesis para describir la tendencia de los efectos.

Mayores desigualdades de acceso a la educación

El acceso a la educación está garantizado por los poderes públicos según el ordenamiento jurídico. Ahora bien, la garantía del acceso no implica necesariamente la igualdad de acceso. En primer lugar, cabe destacar la diferencia en lo que nuestro sistema educativo concibe como educación obligatoria y la educación mínima necesaria para la inclusión social y laboral. Los conocimientos, habilidades y credenciales educativas que aseguran trayectorias laborales y sociales de inclusión social han aumentado sensiblemente. Las exigencias del mercado de trabajo y la misma democratización del acceso a la enseñanza han devaluado credenciales educativas que antes facilitaban el acceso a posiciones laborales en el mercado de trabajo primario. Organismos internacionales como la OCDE incluyen como indicador de inclusión social y laboral del capital humano de un país las titulaciones en educación secundaria postobligatoria, y, por tanto, la escolarización hasta los 18 años de edad (OCDE, 2012). La escolarización obligatoria, pues, se convierte cada vez más una condición necesaria pero no suficiente para garantizar una trayectoria social y laboral de éxito. Son varias las voces que han reclamado incluso un alargamiento de la escolarización obligatoria hasta los 18 años de edad, la cual se correspondería más con el umbral necesario para la inclusión social.

Igualmente, el acceso a la educación es también cada vez más determinante si contemplamos el acceso a la educación infantil, tramo que nues-

tro sistema contempla como no obligatorio y que en España sólo es universal a partir de los 3 años de edad. Más allá de los beneficios sociales innegables desde el punto de vista de la conciliación laboral y familiar o del acceso de las mujeres al mercado de trabajo y la no interrupción de las trayectorias profesionales, la educación infantil se presenta como una base cada vez más sólida de oportunidades educativas con el potencial de neutralizar en las primeras etapas de vida unas diferencias sociales que tienden a reproducirse a lo largo de la vida escolar (González y Jurado, 2006; Esping-Andersen y Bonke, 2011). La creciente investigación sobre los beneficios de esta etapa nos muestran la existencia de beneficios claros en el desarrollo infantil y de efectos positivos en el rendimiento escolar posterior. Cabe pues considerar que el acceso a este nivel es cada vez más un factor determinante de las oportunidades educativas posteriores.

Pues bien, la crisis está afectando -de forma diferente- el acceso a los diferentes niveles de escolaridad. En cuanto a la educación infantil 0-3, en Cataluña nos encontramos por primera vez con mayor oferta de plazas públicas que demanda social del servicio (Bonal y Verger, 2013). Es esta una situación sorprendente, en un país que hasta hace poco contaba con una tasa de escolarización en la educación infantil pública muy baja. El elevado coste privado de este tramo educativo actúa como filtro de acceso y segmenta la demanda de manera radical. Paradójicamente, un servicio que debería favorecer a las clases trabajadoras acaba por beneficiar especialmente a las clases medias y medias-altas. En cuanto a la enseñanza postobligatoria, la crisis parece actuar en dos direcciones opuestas. Por un lado, reduce el abandono educativo prematuro y aumenta por tanto el acceso a estas enseñanzas para que los jóvenes no encuentran alternativa en el mercado de trabajo. Este aumento, sin embargo, choca claramente con las limitaciones que se derivan de la oferta limitada de plazas, y choca también con fronteras derivadas del precio (incrementos en el coste de la matrícula en la Formación Profesional, por ejemplo). En contextos de reducción de las becas públicas, este aumento de precio puede afectar el acceso a los tramos postobligatorios y acentuar las desigualdades de participación en estos niveles. El caso de la universidad, con aumentos muy significativos de las matrículas, es muy evidente, especialmente en los niveles de Máster.

Las desigualdades de acceso se acentúan también por la vía del aumento de la segregación escolar. La crisis acentúa el llamado "efecto huida" de las familias de clase media y produce mayor concentración de población con mayor riesgo educativo en determinadas escuelas. La polarización de la segregación escolar entre sectores de titularidad se acentúa en contexto de crisis, en la medida en que las escuelas probadas concertadas tienen mayores dificultades para aceptar alumnos con dificultades económicas y que los programas de apoyo público para hacerlo posible mecanismos públicos para hacerlo posible desaparecen o se reducen sensiblemente (Bonal y Verger, 2013).

Desigualdades en las condiciones de escolarización

¿Cómo impacta la crisis desde el punto de vista de las desigualdades en las condiciones de escolarización? La respuesta a esta cuestión nos lleva a contemplar tanto los efectos directos como los indirectos. En cuanto a los efectos directos, hay que tener en cuenta el impacto de los recortes en las condiciones de escolarización de las escuelas que frecuentan los alumnos más vulnerables. Pese a intente paliar el efecto de la contención presupuestaria en estas escuelas, es evidente que el recorte de profesorado, la desaparición de servicios educativos de refuerzo, la reducción o eliminación de programas de apoyo a la calidad de la educación repercute sobre las condiciones de escolarización del alumnado más desfavorecido. Es evidente que en algunas escuelas las familias cuentan con el poder adquisitivo necesario para compensar la desaparición de la administración pública, mientras que otros dependen mucho más de ella y no pueden contar con sistemas alternativos de financiación.

La misma segregación escolar que ya hemos mencionado se proyecta también en las condiciones de escolarización. La concentración de alumnado en situación de riesgo social y educativo hace desaparecer el llamado "efecto compañero" (*peer effect*) y dificulta las condiciones de aprendizaje del alumnado socialmente desfavorecido y le distancia del alumnado más acomodado. La falta de inversión educativa a la vez impide el uso de estrategias de enseñanza-aprendizaje más personalizadas y la posibilidad de compensar las deficiencias de conocimientos y habilidades. A esto podemos añadir la desigual probabilidad de acceder a sistemas de educación informal o no formal, cada vez más decisivos en la formación y el desarrollo individuales y cada vez más desiguales en cuanto a su acceso.

En cuanto a los efectos indirectos, hay que contemplar especialmente los cambios en las condiciones de educabilidad del alumnado socialmente más desfavorecido. El incremento de la pobreza infantil significa un mayor número de niños para los que empeoran sus condiciones de educabilidad. Estas condiciones pueden empeorar debido por ejemplo a factores materiales que afectan a su bienestar (casos detectados de desnutrición infantil, por ejemplo), pero también por razones psicológicas, como consecuencia de situaciones de estrés familiar provocado por la situación laboral de los padres, de situaciones de violencia familiar, de falta de afectividad o de ausencia de normativa. La falta de condiciones adecuadas para el aprendizaje afecta inevitablemente la experiencia escolar, las posibles frustraciones asociadas al fracaso escolar y a las trayectorias educativas futuras (Bonal *et al.*, 2010).

Desigualdades en los resultados

Y evidentemente, los cambios identificados se proyectan también en un incremento de las diferencias en los resultados educativos. Estas diferencias se proyectan en todos los niveles educativos, pero se hacen especialmente patentes en la enseñanza postobligatoria. Las dificultades que se derivan de no poder contar con una beca, de escolarizarse en escuelas con diferentes expectativas y posibilidades de formación o de tener condiciones de educabilidad diferentes se proyectan inevitablemente sobre los resultados educativos. Este es sin duda el terreno que necesita más tiempo para valorar correctamente la proyección de los efectos de la crisis y la contención presupuestaria. Con todo, hay que tener en cuenta algunos indicadores como el creciente número de jóvenes que no estudian ni trabajan (los llamados "nini"), integrado especialmente por jóvenes con elevado riesgo de exclusión social, o los primeros indicios que parecen existir respecto a la polarización del rendimiento educativo en función del origen social (Bonafant *et al.* 2015).

Evidentemente, otro terreno donde se proyectan claramente las desigualdades sociales es en el del acceso al mercado de trabajo (o la probabilidad de paro) en función del origen social. En contextos de crisis y falta de oportunidades, se acentúa el acceso basado en formas de capital que se añaden al capital cultural. Especialmente importante resulta el capital social de los individuos -así como el capital económico-, el cual reduce la meritocracia en el acceso a las posiciones y acentúa componentes de arbitrariedad.

El derecho a la educación ampliado como reivindicación política

¿Cómo se puede, pues, colectivamente, resistir estas dinámicas? ¿Cómo se puede proteger la inversión educativa en contextos de crisis económica? La dificultad de disponer de una respuesta única y objetiva a estas cuestiones es evidente. Pero considero que el camino a seguir pasa fundamentalmente por invocar el derecho a la educación. La educación es un derecho reconocido en la Constitución Española, en la legislación educativa específica estatal y regional, en la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y tantos otros tratados internacionales. Ha sido la reivindicación histórica y el ejercicio de este derecho por parte de diferentes fuerzas sociales lo que ha permitido traducirlo en numerosos avances de provisión, de regulación, de financiación, de calidad. Sólo hay que recordar, por ejemplo, el caso de Cataluña, donde el papel jugado por la sociedad civil para reivindicar una educación pública de calidad, históricamente negada

bajo el franquismo, evidencia hasta qué punto la presión de diferentes sectores de la ciudadanía estuvo siempre detrás de las transformaciones del sistema educativo (Bonal, 2000).

Las conquistas sociales alcanzadas en el ámbito educativo han conducido a la universalización del servicio, a las condiciones de gratuidad (aunque formal y discutible en diversas instituciones), a las garantías de calidad reguladas en la provisión del servicio, y a ganancias notables en terrenos que van mucho más allá de la escuela obligatoria. Con todo, nos equivocaríamos si considerásemos que el derecho a la educación es hoy un derecho garantizado para todos. Del mismo modo que la educación ha ganado un protagonismo creciente como institución fundamental para la vida económica, social y cultural de las sociedades avanzadas, hoy el derecho a la educación exige una relectura que sea consonante con esta evolución (McCowan, 2013). Así, garantizar el derecho a una educación de calidad sobrepasa largamente el hecho de que los poderes públicos garanticen la educación obligatoria. En efecto, el derecho a la educación en igualdad de oportunidades se extiende hoy tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Conocemos también que la educación de los individuos se adquiere también, cada vez más, en espacios diferentes en la escuela. La numerosa oferta formativa en el ámbito de la educación no formal, y la respuesta contundente de la demanda, nos demuestran la insuficiencia de las credenciales educativas para optar a las habilidades y actitudes que demanda el mercado de trabajo. Las competencias profesionales valoradas por el mercado van bastante más allá de la experiencia escolar, y son un factor determinante en el acceso a las posiciones laborales y el estatus social.

Estos son aspectos que obligan a repensar hoy el significado del derecho a una educación de calidad en condiciones de igualdad de oportunidades. Reivindicar el derecho a la educación es también defender el acceso a la provisión educativa no obligatoria y el acceso a una formación integral del individuo. En la medida en que estos son espacios cada vez más alejados del control de los poderes públicos, y con mayor presencia del mercado, crece la potencial desigualdad de oportunidades educativas y se reducen las opciones de los grupos sociales más desfavorecidos y con menos posibilidades de acceder a lo que puede encontrarse en el mercado.

Hay pues argumentos sólidos y suficientes para proteger el derecho a la educación del contexto de crisis. La paradoja, sin embargo, es que mientras el derecho a la educación se extiende más allá de la escuela obligatoria, los recortes en el gasto público educativo dificultan incluso mantener derechos tan fundamentales como la accesibilidad a la educación en condiciones de igualdad. En muchos países, y especialmente en el Sur de Europa, hoy se producen vulneraciones del derecho a la educación en la accesibilidad económica y geográfica de la escuela obligatoria, en la falta (o el recorte) de servicios educativos dirigidos a población con necesidades educativas específicas, en la ausencia de mecanismos que cubran el coste de oportunidad

de acceder a la educación postobligatoria para las familias en situación de pobreza, en la paralización de las necesarias obras de mejora de los equipamientos escolares. Reducir la garantía del derecho a la educación a lo formalmente establecido en las leyes y las normas educativas es un grave error. Un error que hoy se paga caro, pero que tiene mayores costes el día de mañana.

Bibliografía

- BONAL, X. (dir), CASTEJÓN, A., ZANCAJO, A. & CASTEL, J.L. (2015). *Equitat i Resultats Educatius a Catalunya: Una mirada a partir de PISA 2012*. Informes Breus núm. 60. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BONAL, X. & VERGER, A. (2013). *L'Agenda de la Política Educativa a Catalunya: Una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*. Informes Breus núm. 45. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BONAL, X., TARABINI, A., CONSTANS, M., KLICZKOWSKI, F. & VALIENTE, O. (2010). *Ser Pobre en la Escuela: Habitus de pobreza y condiciones de educabilidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- BONAL, X. (2000). Interest groups and the state in contemporary Spanish education policy, *Journal of Education Policy*, 15 (2), 201-216.
- CARNOY, M. (1995). Structural adjustment and the changing face of education, *International Labour Review*, 134, 653-673.
- DALE, R. (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- ESPING ANDERSEN, G. & BONKE, J. (2011). Family investments in children: the role of productivities and preferences, *European Sociological Review*, 25, 1-14.
- GONZÁLEZ, M.J. & JURADO, T. (2006). Remaining childless in affluent economies: a comparison of France, West Germany, Italy and Spain, *European Journal of Population*, 22, 317-352.
- MCCOWAN, T. (2013). *Education as a Human Right. Principles for a universal entitlement to learning*. London: Bloomsbury.
- OECD (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD.

- REIMERS, F. (1997). Education and structural adjustment: unmet needs and missed opportunities. In James Lynch et al. (ed.) *Education, Development, Tradition and Innovation*. London: Cassell.
- ROBERTSON, S. & DALE, R. (2002). Local states of emergency: the contradictions of neo-liberal governance in education in New Zealand, *British Journal of Sociology of Education*, 23 (3), 463-482.